

REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZATI STRATÉGIÁK ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

EZ A TANULMÁNY ARRA TESZ KÍSÉRLETET, hogy a regionális fejlesztésben érdekelt hazai szervezetek és önkormányzati szövetségek szakemberei és döntéshozói számára értelmezze azt a nyugat-európai mozgásteret, amely Magyarország Európai Unióba történő integrációja során fokozatosan megnyílhat. E tanulmány keretei között elsősorban a magyarországi régiók és önkormányzataik *finanszírozási-pénzügyi* érdekei felől értelmeződik az európai mozgástér.

Mivel a hazai közigazgatás szerkezetében a régió nem válik el önálló egységként, de tervezési és működtetési szempontként jelen van mind a megyei, megyei jogú városi és kistéleplési önkormányzatok működésében, a pontos megjelölést kívánó szövegrészekben az önkormányzat fogalma jelenik meg. A demokratikus és szakszerű magyarországi közigazgatás kialakulásának története nyomán a "regionális" jelző ma három megfogalmazásban is használható:

- a megye;
- a megyétől eltérő, hagyományok, földrajzi fekvés és társadalmi-gazdasági munkamegosztás által szervesen egybetartozó terület;
- a város és vidéke (Bibó klasszikus megfogalmazásában).

Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről a "térseg" gyűjtőfogalma alatt a következő meghatározásokat fogadja el: *régió, megye, kiemelt térség, kistérség*. Amennyiben a "regionális" jelző általános leíráshoz ad segítséget, akkor valamennyi értelmezés értendő alatta, differenciálás és pontosabb leírás esetén a tanulmány szövege megkülönbözteti egymástól a különböző megfogalmazásokat.

A hazai régiók gazdálkodása és az európai mozgástér

A regionális fejlesztés jellegzetesen modern társadalmakban kialakuló gondolat- és tevékenységkör. Kibontakozása lényegében abból az ellentmondásból fakad, hogy a modern társadalmak demokráciái és piacgazdaságai igénylik a lakosság – különösen a középosztály – iskolázottságának, vásárlóerejének és kreativitásának meglehetősen egyenletes területi eloszlását, ugyanakkor a modernizáció folyamata szükségszerűen területi egyenlőtlenségekkel hozza létre kívánatos értékeit és erőforrásait. A területi egyenlőtlenségek kiegyenlítése állami beavatkozáshoz és szakosodott közpolitikák kialakulásához vezet. Így jön létre ágazati szűkítésben a modern oktatáspolitikai, egészségügyi ellátás stb. Térségi megközelítésben, az ágazati politikák csokra akkor szervezhető a regionális területfejlesztés fogalma köré, ha a területfejlesztés önálló szempontjai és megközelítései valamelyest autonómmá válnak az egy központból irányított ágazati politikákétól. Azaz, ha egy térség emberi erőforrás fejlesztési problémáit (alacsonyan képzett munkaerő) nem az állami tanfelügyelet és tankönyvkiadók mozgósításával, hanem az oktatásban szerepet vállaló helyi tényezők (önkormányzatok, iskolák, felsőoktatási intézmények, könyvtárak, vállalatok stb.) bevonásával kívánják megoldani.

Csite (Csité, 1997) a regionális területfejlesztési politikák három korszakát különbözteti meg Magyarországon. A "vidék elmaradottságának csökkentésére irányuló" államszocialista

politika időszakában (1970-1985) ipartelepítéssel, illetve a termelőszövetkezetekben és állami gazdaságokban dolgozó agrárnépesség életszínvonalának mesterséges (támogatási rendszer általi) emelésével kísérte meg területfejlesztési céljainak elérését. A komoly eredményeket mindvégig két kulcsprobléma kísérte: a megoldások többsége nem bírta ki a későbbi piaci hatások próbáját (például a kihelyezett üzemek nagy része csődbe ment). A fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás informális jellege pedig maga is újabb egyenlőtlenségek forrásává vált (Vági, 1982; Vági, 1991), a kistelepülések forrásaiból felfejlődő megyeszékhelyek, sajátos, modernizációs zárványokkal teli régiókat alkottak. A központi politikák hitelvesztésével az államszocialista irányítás a regionális felemelkedés piaci alapú motorjait (az ún. "melléküzemágak" burjánzását) a tiltásból fokozatosan a túrés tartományába helyezte át. Az "átmeneti-kompenzáló megoldás" (1985-1995) időszakában a tanácsrendszer felszámolása és az önkormányzatiság megvalósítása adta meg a változások kereteit. A települések általában véve is szabaddá váltak, a korábban hátrányosan megkülönböztetett kistelepülések méltányosabban jutottak központi forrásokhoz, az erőszakos és hagyománytörő közigazgatási összevonások felbomlottak, és komoly központi infrastrukturális programok – gázprogram, csatornázás, iskolaépítés, tornaterem-építés, csatornázás, ivóvíz biztosítása – indultak. A napjainkban kibontakozó "új regionális politika" körvonalai a következőképpen foglalhatók össze:

- a regionális fejlesztések célrendszere, technikája, nyelvhasználata fokozatosan függetlenedik az ágazati politikáktól (például iparfejlesztés), és önálló paradigmává válik;
- minden jelenlegi megközelítés a helyi érdekeltek bevonását és a merev ágazati válaszfalak regionális felszámolását helyezi előtérbe;
- a fentiekből következően a fejlesztésekben leértékelődik a kulcsrakész létesítmények átadása, mint problémamegoldó eszköz, illetve felértékelődik a gazdaság és civil társadalom problémamegoldóinak odavonzására alkalmas infrastrukturális és oktatási fejlesztések jelentősége;
- a központi források egyre kevésbé jelennek meg "megoldásként", sokkal inkább a helyi megoldáskeresés ösztönzése, élénkítése, támogatása a feladatuk.

Az "új regionális politika" kiformalódásának időszakában azonban a központi erőtértől függetlenedő, autonóm fejlesztési politikák is megjelentek. Az önkormányzatiság védelmében egyes városok (de nem megyék!) önálló fejlesztési politikákat indítottak el. Indítékaik nem annyira stratégikus, tervezői látásmódból fakadtak, hanem belső pénzügyi problémáik kezelésének célkitűzése ösztönözte őket. A folyamat röviden – és rendkívül általánosítva – úgy foglalható össze, hogy ambiciózus városi jövőképeik finanszírozhatatlanok voltak a helyi közszolgáltatásokhoz nyújtott állami hozzájárulásokból (az ún. normatív támogatásokból), ezért új erőforrások feltárása vált számukra szükségessé.

Az 1990-es évtized közepére jelentősen átrendeződött az 1990-ben induló önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási szerkezete. Míg az évtized elején az oktatás, az egészségügy és a szociálpolitika voltak az önkormányzati kiadások túlsúlyosan meghatározó tételei (átlagosan több, mint 60 %-kal részesedve a helyi költségvetésekből), addig az évtized közepére már új tendenciák voltak tapasztalhatók. Ezek nem egyszerűen jogalkotási, költségvetési vagy demográfiai változások következményei voltak, hanem egyfajta szemléletváltást is tükröztek (Péteri, 1995). Ennek lényege az a felismerés volt, hogy az önkormányzatok működése és eredményes gazdálkodása középtávon csak akkor biztosítható, ha az önkormányzat ki tud lépni abból az örökös válsághelyzetből, amit a közszolgáltatások állami normatívával történő részleges lefedése okoz. Ehhez külső befektetések nyomán beáramló alternatív bevételekre

(privatizációs bevételek, iparűzési adó, helyi adók, kamatjövedelmek stb.) van szükség, amit csak a – mind infrastrukturális, mind pedig emberi erőforrás tekintetében – vonzó települések képesek megszerezni. Egyfajta verseny bontakozott ki a települések között, és az önkormányzat újszerű versenyképessége a polgármester és a képviselőtestület sikerességének kulcsává vált. Az 1990-es évek második felének Magyarországon néhány kiemelkedően versenyképes település (például Győr, Szombathely, Székesfehérvár, vagy a határmenti feketegazdaságból is gyarapodó Szeged és Nyíregyháza) hatása a környező régióban is érezhető, ilyen értelemben beszélhetünk egyes régiók versenyképességéről is. Az államszocialista területfejlesztéstől csődöt öröklő, de sikeresen újraszerveződő városokat talán Tatabánya példázza a legjobban.

Fontos megjegyezni, hogy tovább él a "versenyképesség" másik, hagyományos, megyei értelmezése is, amely a modernizálódó térségfejlesztés keretei között kísérel meg a helyi fejlesztésekhez állami forrásokat megszerezni (Vági, Csíte 1997). 1994 és 1997 között például Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Békés megye sikerrel küzdöttek kiemelt központi forrásokért, míg – az elméletileg igen hasonló problémákkal küzdő – Nógrád megye kiszorult a kedvezményezett csoportjából. A jövő szempontjából azonban ez a tisztán nemzetállami forrásokra építő, "segélyező" érdekérvényesítés kevésbé látszik hatékonynak.

Megváltozott az önkormányzati gazdálkodás szerkezete is. 1995-96 táján már világosan érzékelhető, hogy a nagyobb települések vagyonaiban egyre inkább a pénzügyi eszközök kerülnek túlsúlyba a kötött, "befagyott értékű" tárgyi tulajdonnal (épületek) szemben. A korszerű vagyongazdálkodás kibontakozását segíti az a fokozatosan érlelődő felismerés, hogy az 1990-es évtized első felének romantikus "vállalkozó önkormányzat" koncepciója nem vált be (sőt, korrupciós ügyek százait eredményezte), sikeres volt viszont a helybe települő és helyileg adózó vállalkozások erősítését szolgáló "vállalkozásbarát önkormányzati" politika (vö. Székesfehérvár vagy Győr azóta modellé vált példáját).

A hagyományos nagy kiadások közül az oktatás a demográfiai hullámvölgygel, a pedagógus elbocsátásokkal, az iskolabezárásokkal leértékelődött, és költségvetési támogatásának szerkezete is átalakult. A nagyobb városi, és egyes megyei önkormányzatok felfedezték, hogy a versenyképesség szempontjából kulcsfontosságú helyi szürkeállomány megtartásához helyi felsőoktatásra van szükség, ezért forrásokat csoportosítottak át a kötelező közoktatásból a nem kötelező felsőoktatásba (Székesfehérvár, Győr, Tatabánya, Miskolc, Békéscsaba, Szombathely stb.). Átalakulóban van az egészségügyi és szociális kiadások szerkezete is, itt azonban a jogszabályi és politikai bizonytalanság miatt korai lenne még végleges megállapításokat tenni. Ugyancsak ezen erőfeszítések sorába tartozik a regionális jelentőségre törő vásárok (expók), kulturális fesztiválok szervezése, a településekhez csatlakozó autópályák építésének szorgalmazása, vagy az egykori szovjet katonai repülőterek megszerzésére irányuló törekvések.

Felértékelődőben van a munkahelyteremtés, az infrastruktúra-építés és a helyi emberi erőforrások folyamatos fejlesztése. Azaz a dinamikus fejlesztési politikák teret nyernek a működőképesség minden áron való fenntartásának kárára. A fenti törekvések finanszírozása nem egyszerű feladat az önkormányzati gazdálkodás jelenlegi kötöttségeinek ismeretében. A helyi beruházások jelentős részét még a kincstári rendszer bevezetése előtt is egyfajta primitív "háziasszonyi" technika jellemezte: az önkormányzat közvetlenül megtakarításából, egy összegben finanszírozott beruházásokat. Mivel az önkormányzat hitelképessége meglehetősen nehezen bizonyítható a kockázatoktól amúgy is idegenkedő bankszektor és ingatlanpiaci cégek számára, a külső források (például állami támogatások, PHARE vagy állami

hitelgaranciák) pedig ritkán szerezhetők meg a szükséges mértékben, az önkormányzati beruházások reálértéke 1993 óta folyamatosan csökken. (Kivételnek látszik Budapest, amely Prágához, Moszkvához és Bukaresthez hasonlóan képes volt önállóan kilépni a nemzetközi hitelpiacra.) Elkerülhetetlen tehát olyan megoldások és új források feltárása, melyek további beruházásokat tesznek majd lehetővé.

Az új bevételi források és tőkepiacok közül az Európai Unió az, amelyre reális mérlegelés nyomán a leginkább számíthatnak a hazai önkormányzatok.

Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy a regionális fejlesztés – a régió fogalmának tisztázatlansága folytán – párhuzamos folyamatokat jelöl ma Magyarországon. Ezen folyamatok – némileg ideáltipikus – összefoglalása a következő táblázatban jeleníthető meg:

Az 1996. évi területfejlesztési törvény sok tekintetben az "új regionális politikák" kialakulásának betetőzése. A törvény a hagyományos megyei keretek és a települési önkormányzatok önállóságának ötvözésével Megyei Területfejlesztési Tanácsok létrehozását törvényesíti. Ugyanakkor a törvény lehetőséget biztosít kétféle ad hoc, projektekre szerveződő – a hazai közigazgatási hagyományokhoz nem kötődő, és a független települési önkormányzatok számára is kedvezőbb – szerveződés, a Területfejlesztési Önkormányzati Társulások és a Regionális Fejlesztési Tanácsok létrehozására. A tervezési és képviseleti célokra alkalmas megyei szint és a projektek megvalósítására inkább megfelelő két alternatív szerveződés megkülönböztetése indokolt. *Horváth* (Horváth, p. 66.) a hazai regionális fejlesztések eddigi tapasztalatairól szólva megállapítja, hogy a magyarországi megye gazdasági ereje, piaci mérete és szervezőképessége nem megfelelő; éppen a nagyobb régió és a kisebb térség közötti kedvezőtlen szinten helyezkedik el.

Az oktatás kötelező érvénnyel csupán az ágazati miniszterek, illetve képviselőik érdekképviseleti tevékenységén keresztül jelenik meg a törvényben. Az azonban már a jelenlegi Uniós tapasztalatok alapján is valószínűsíthető, hogy az oktatásfejlesztés helyi szinten fokozatosan beépülhet egy tágran értelmezett területfejlesztés, vagy éppen emberi erőforrás fejlesztésének logikájába. A Tanácsok összetétele és pénzügyi mozgástere biztosítékot jelent arra, hogy a régió önálló hatalmi-döntéshozatali szintként jelentkezhet majd a magyarországi politikaformálás területén. A törvényben rögzített szervezeti-működési rend a hazai regionalitást a következő szempontok kompromisszumos egyeztetésével bontotta ki korábbi differenciálatlan formájából:

- az Európai Unió regionális politikáihoz kapcsolható, nyitott rendszer jött létre;
- a megyei és települési önkormányzatok közötti – feloldhatatlannak látszó – konfliktus a többféle szerveződés rögzítésével nyugvópontra juthat;
- a közigazgatási és ad hoc szerveződések egyforma törvényi szintű legitimációjával "szabad verseny" indulhat a kétféle szerveződési forma között, amely egy "szerves" régiófogalom kialakulásához vezethet.

A regionális fejlesztések jövőbeli sorsát jelentősen befolyásolja a hagyományos nemzetállami kormányzat ágazati szerkezetének azon – nemrégiben elindult és nehezen dokumentálható – átrendeződése, amely az ágazati ügyeket a jövőben három szintre bontva kezeli. Vélhetően minden ágazat esetében fennmarad a kormányzati szabályozás minimuma, a keretszabályozás és a szakmai követelményrendszerek. Ugyanakkor az ágazatok forrásigényét és fejlesztési stratégiáit a jövőben eltérő szintek elvárásaihoz igazíthatják majd. Az agrár-, az ipari-, a kereskedelmi- és a környezetvédelmi tárca a jövőben valószínűleg brüsszeli szintre "feltölt"

területek lesznek, míg a közoktatás, szakképzés, egészségügy esetében erősödni fog a regionális és települési szint befolyása. A korábban "másodosztályúnak" tekintett, és kevésbé "nemzetállami" ágazatok irányítása (például a honvédelemé) pedig a legszorosabban vett nemzeti, kormányzati feladattá válhat.

Ami az oktatást illeti, a Művelődési és Közoktatási Minisztérium és a Munkaügyi Minisztérium – eltérő megfontolások alapján – egyaránt megkezdte egyes feladatok és erőforrások regionális szintre helyezését. A megyei közoktatásfejlesztési tervek 1996-97 közötti elkészítése, illetve a kamarák szakképzési politikába történő bekapcsolása olyan lépések, amelyek a hazai oktatáspolitikát a regionalitás irányába vihetik tovább.

Ez az átrendeződés a regionális fejlesztés esetében az Európai Unió szerepének erőteljes növekedését hozhatja magával. Középtávon már olyan ágazati működés is elképzelhető, ahol a közintézmények működésének középpontjába a helyi-térségi igények kielégítése kerül, az alapfinanszírozáson túli erőforrások már Uniók forrásokból jönnek, míg a nemzetállami szint "csupán" keretjellegű jogszabályokkal és időszakos értékelésekkel vesz részt az intézmény működtetésében.

Az európai integráció jellege és az önkormányzatok

Az önkormányzatok és a regionális szervezetek számára az Európai Unió-csatlakozásból fakadó kihívások meglehetősen nehezen értelmezhető módon merülnek fel. Ennek magyarázata az, hogy az integráció keretétől szolgáló egyezmények és jogszabályok *nem szolgálnak egyértelmű* iránymutatással a Magyarország által megteendő lépésekről. Az Európai Uniót (eredetileg Európai Közösséget) létrehozó Római Szerződés híres 7/a cikke az Uniót olyan belső határok nélküli egységes piacként határozza meg, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása. A Római Szerződés tehát nem jelöl ki közös politikát a tagországok önkormányzatai számára. Ettől az "üres", és eleddig csak szakértői vélekedésekkel kitöltött világtól erősen különbözik például az agrárpolitika, illetve a kereskedelem ügye, amely erőteljesen – ha nem is túl átláthatóan – megalkotott joganyaggal rendelkezik, és ezeken a területeken a hazai jogalkotás eurokonformitásának biztosítása jórészt technikai kérdés.

Tovább nehezítette az önkormányzati europolitikák kialakítását a nemzeti rendszerek eltérősége. Az európai önkormányzatok rendkívül különböznek *függetlenségük* szintjében, de nagy az eltérés a *közigazgatás kulcsszintjét* illetően is (települési, megyei, regionális stb.). Az angol önkormányzatok például korábban rendkívül önállóak voltak, de a konzervatív kormányzat évtizedes erőfeszítései nyomán számos korábbi kulcsfeladatukat központosították vagy kvázi-privatizálták. Franciaországban az erősen központosított állam csupán minisztériumi direktívákat végrehajtó helyhatóságokat tűrt meg, amit az 1980-as évtizedben a megyei szintet megerősítő dekoncentráció (és részleges decentralizáció) enyhített. Skandináviában, így például Finnországban a magyar önkormányzatok mozgásterére emlékeztető függetlenséggel csak hosszas kísérletezés után látták el az önkormányzatokat. Mindezek következtében az Unió a *szubszidiaritás* (kb. "minden ügyet a hozzá legközelebbi szinten kell kezelni") elvét érvényesíti az önkormányzati területen, azaz ez a terület nemzeti belügynek számít, és nem fogalmazódnak meg konkrét Európai Unió-politikák.

Az Európai Unió regionális fejlesztési politikáját a területi egyenlőtlenségek csökkentésének célja hívta életre. Kezdetben csupán néhány francia és német agrárvidék, valamint az olasz Mezzogiorno támogatásáról volt szó. Az Unión belüli források újraelosztásában a regionális

fejlesztési politikák akkor vívtak ki maguknak kulcsszerepet, amikor a gyengén fejlett dél-európai államok (Görögország, Portugália, Spanyolország) és Írország, vagy régiók (például Dél-Olaszország) közösségi tagsága megvalósult. Ekkor ugyanis több típusú hátrányos régió, sőt, halmozottan hátrányos területek is az Unió részévé váltak. Az 1987. évi *Egységes Európa Okmány* 130. cikkelye már pontosan meghatározza a regionális politika céljait és eszközeit (Horváth, p. 52.):

- az egyes régiók közti eltérések, a megkésett fejlődésből fakadó esélykülönbségek mérséklése;
- ennek érdekében összehangolt nemzeti, közösségi gazdaságpolitika és strukturális eszközök kialakítása;
- a Regionális Fejlesztési Alap (az akkor még Európai Közösség 1975-ben létrehozott területfejlesztési intézménye) feladata, hogy (1) megszüntesse a kirívó regionális aránytalanságokat, (2) elősegítse a fejlődésben elmaradt régiók felzárkóztatását, (3) valamint a lehanyaglott ipari körzetek újraélesztését;
- az akkor Európai Közösség különböző pénzügyi forrásainak összehangolását a hatékony regionális politika érdekében.

A regionális fejlesztés fokozatos politikai felértékelődését az Uniós költségvetésből történő részesedés párhuzamos növekedése kísérte (Horváth, 57.p.).

A maastricht-i szerződés további erőteljes lökést adott az Európai Unión belüli regionalizmusnak. Az emberek, a tőke, az áruk és a szaktudás szabad áramlását előkészítő – és azóta is kisebb-nagyobb vargabetűkkel előrehaladó – integrációs folyamat a nemzetállami munkaerőpiacok, pénz- és árupiacok, határok és szakképzettségek kinyílását és fokozatos feloldódását eredményezi. Így az európai gazdasági tér önálló szereplőiként egyre inkább a régiók jelennek meg. A régiók versenyképessége és erősorrendje is komoly változásokat mutat az 1980-as évtized óta. A gazdaság globalizálódása, és az egyre élesedő verseny következtében leértékelődni látszanak a nyugat-európai gazdasági tér olyan hagyományosan meghatározó, nagyvárosi vonzáskörzetekre felfűzött régiói, mint Közép-Anglia, Vallónia, a Ruhr-vidék. Jelentős ipari hagyománnyal nem rendelkező, Európa délebbi részén fekvő, jórészt katolikus régiók, mint Baden-Württemberg, Bajorország, Katalónia, Közép-Olaszország viszont – a weberi elmélet élő cáfolataként – felértékelődtek, és az Unió gazdasági motorjaivá váltak. Ez a Magyarországnak rendkívül kedvező irányú centrum/periféria átrendeződés tette lehetővé, hogy az 1978-ban megszerveződött Alpok-Adria Munkaközösségbe magyarországi megyék is bekapcsolódhassanak. Az 1980-as évtized fejlődése nyomán ún. eurorégiók kialakulásáról beszélhetünk, mégpedig rögtön két értelemben. Eurorégió az a területi szerveződés, amely az Unió regionális fejlesztési erőforrásait tartósan képes pályázni és hasznosítani. Az eurorégió kifejezés másik – a trianoni határok miatt Magyarország számára fontos és ígéretes – jelentése olyan regionális szerveződést jelöl, amely a nemzetállami határokon átnyúlva teremti meg (vagy éppen állítja vissza) a természetes területi munkamegosztás gazdasági-kulturális rendszereit.

Az 1990-es évtized végére újabb kihívások érik az Európai Unió regionális fejlesztési rendszerét. A Strukturális Alapban és a Kohéziós Alapokban összpontosított és újra elosztott erőforrások az Uniós tagállamok nemzeti költségvetésének jelentős hányadát igénylik. A befizetések rendje és belső arányai egy több évtizedes vitákban kiérlelt kényes politikai egyensúlyt tükröznek. Ezen egyensúly egyik meghatározó eleme Németország tényleges súlyát messze meghaladó tehervállalása, másik eleme a dél-európai államok erőteljes haszonélvezete. Mára Németország uniós teherbíró képessége a saját jóléti államának

átalakítása következtében csökkent. Ugyanakkor az Unió tagságra pályázó közép- és kelet-európai államok egy részének esetleges felvétele elkerülhetetlenné teszi a mai támogatási rendszer átalakítását. Ez azonban komoly politikai érdekelletétek forrása lehet, hiszen az Unió támogatási rendszere által évente nyújtott erőforrások beépültek egyes dél-európai államok (például Görögország) belső alapműködésébe – azaz egyes államok nemzeti politikai elitje az állam alacsony hatékonyságú működtetéséből származó deficitet fedezi a nyugat-európai adófizetők pénzéből. Az *Agenda 2000* című 1997-es Európa Unió jelentés külön részt szentel az Unió regionális politikájának átalakítására (Agenda 2000).

Az integráció második finanszírozási csatornája az europrogramok indításán és megvalósításán keresztül folyt. A nem tag közép-európai államok számára nyújtott támogatás például egységes blokkban, a PHARE-program keretében érkezett, és az ágazati elosztás már nemzetállami keretek között folyt. A PHARE jelentőségének megértéséhez célszerű tudni, hogy a program keretében elosztott pénzforrások összege nem haladta meg az Unió Észak-Afrikának (az ún. Maghreb-államoknak) nyújtott támogatását, és össze sem volt hasonlítható az Európai Unió-n belül indított programokkal. Azaz: az 1989-90-es politikai fordulat és demokratizáció nyomán térségünk egyfajta határvidékké vált, és évekig szerény, "karbantartó" jellegű támogatásban részesült. Az integrációs folyamat utóbbi években tapasztalható felgyorsulása két módon érinti majd a hazai önkormányzatokat:

- Fokozatosan, de határozott módon leépülnek a "segélyforrások". A felsőoktatás területén ez már 1997-ben megtörténik, amikor is a PHARE keretében nyújtott támogatásokhoz kofinanszírozást (saját hozzájárulást), és a vállalatokat pontosan nevesítő szerződésmodellt tesz kötelezővé az Unió. A szakképzésben a *Leonardo-program* indulásával fejeződött be a segélykorszak.
- Egyre nyitottabbá válnak majd az Európai Unió birtokon belüli támogatási rendszerei. Ez a strukturális és kohéziós alapok működésének megismerését követeli.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a hazai önkormányzatok európai forráskeresésekor szemléletváltást követelnek az elmúlt évek eseményei: a nagy Unió alapok elosztási rendszerei még az első közép-európai tagállamok megszületéséig jelentősen átalakulnak, az europrogramok területén pedig a könnyen elkölthető segélyek kifutóban vannak, s az elszámoltatható, erősen ellenőrzött programok kerülnek előtérbe.

A Strukturális Alap működése

A Strukturális Alap az Európai Unió egyik legjelentősebb támogatási csatornája. Működése – éppen a visegrádi államok feltételezett csatlakozása miatt – feltehetően módosulni fog a közeljövőben, ám a belső arányok módosulása ellenére is fontos az egész rendszer megismerése. A hatékonyság érdekében a Strukturális Alap bizonyos számú prioritást élvező célt határozott meg. Az 1994-től 1999-ig tartó időszakra az Alap prioritásai a következők:

1. a fejlődés során lemaradt régiók fejlesztése és strukturális átalakítása;
2. az ipari termelés csökkenése által sújtott régiók újjászervezése;
3. harc a hosszú távú munkanélküliség ellen, a fiatalok szakmai életkezdésének támogatása, a munkaerőpiacról kieső rétegek reintegrációja, a női-férfi foglalkoztatási esélyegyenlőség biztosítása;
4. az átalakuló ipari ágazatokban dolgozók elhelyezése és a termelés fejlesztése;
5. a mezőgazdaság fejlesztése, ezen belül:

- 5/a. újfajta mezőgazdasági struktúrák bevezetése, a halászat és a halfeldolgozás modernizációja és átstrukturálása;
- 5/b. a mezőgazdasági területek fejlesztése és szerkezeti átalakítása;
- 6. a gyéren lakott területek fejlesztése és szerkezeti átalakítása (az új tagállamokra – elsősorban a skandinávokra – vonatkozó prioritások).

A fenti prioritások mindegyike bevételi forráshoz juttathatja az önkormányzatokat, ám a hazai települések számára különösen az 1. prioritás nyomán elosztott források látszanak a jövőben elérhetőnek. Az első prioritásban meghatározott cél megvalósítására alkalmas, ún. fejletlen területek listája a következőképpen alakult az 1990-es évtized végén:

- Görögország egésze;
- Portugália egésze;
- Írország egésze;
- Belgiumban: Hainaut megye;
- Németországban: az öt új tartomány és Kelet-Berlin;
- Spanyolországban: Andalúzia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Valencia, Extremadura, Galícia, Kanári-szigetek, Múrcia;
- Franciaországban: tengerentúli területek, Valenciennes, Douai és Avesnes bizonyos területei;
- Olaszországban: Abruzzo (hároméves átmeneti időszakra 1994 január 1. és 1996. december 31. között), Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Szardínia, Szicília;
- Hollandiában: Flevoland;
- az Egyesült Királyságban: Észak-Írország, Merseyside, Highlands és a Szigetvilági Vállalkozási Terület.

Az új tagállamok közül Ausztria Burgenland tartománya tartozik az 1. prioritásban meghatározott területek közé. Az Európai Unió követelményrendszeréhez viszonyítva *Magyarország teljes egészében az első prioritás hatálya alá esne.*

A 2. prioritásban meghatározott cél a hanyatló ipari területek újraélesztése. Ezek a munkanélküliségi arányban növekedést, vagy magas és folyamatosan állandó létszámot felmutató területek, különös tekintettel a városokra, a pusztuló ipari körzetekre, valamint a halászat átszervezésével kedvezőtlen helyzetbe került területekre. Magyarországon például a *borsodi iparvidék* számíthat ilyen jellegű támogatásokra.

A 2. prioritásban meghatározott támogatás hatálya alá tartozó lakosság az Európai Unió tagállamaiban (1994-1996)

Az 5/a és 5/b prioritások elsősorban azért kerültek az Unió Strukturális Alapjába, mert az élenjáró uniós régiók posztindusztriális gazdaság szerkezetével szemben, számos régió az ipari kor *előtti*, agrárjellegű termelést folytat. Az 5/b. prioritásban meghatározott mezőgazdasági területeket elsősorban a mezőgazdaságból származó alacsony bevétel, a gyér népsűrűség és/vagy jelentős elnéptelenedési tendencia jellemzi. Magyarországon a jövőben jelentős régiók tartozhatnak e prioritás alá.

Az 5/b. prioritásban meghatározott támogatás hatálya alá tartozó lakosság

Érdekességgént megemlítenő, hogy a prioritások listája alakítható. A skandináv államok európai integrációjakor a finn és a svéd tárgyalóküldöttségek sikerrel érvényesítették az alacsony népsűrűség, mint prioritásképzésre érdemes szempont képviselését. (A finn érvelésben különös nyomatékot kapott az Oroszországgal szomszédos, ritkán lakott régiók népességmegtartása, mint összeurópai biztonsági érdek.) A "skandináv" 6. prioritás érvényességi köre a következőképpen alakult:

A 6. prioritásban meghatározott támogatás hatálya alá tartozó lakosság

Az Alapok különböző, ún. alkalmazási területek szerinti alprogramokra oszlanak. Ezek megoszlása a következő:

- tartós foglalkoztatás megteremtését célzó hatékony beruházás;
- infrastrukturális beruházások az 1. prioritás alá eső területeken;
- oktatási és egészségügyi beruházás az 1. prioritás alá eső területeken;
- kutatás és fejlesztés támogatása;
- környezetvédelmi beruházás;
- szakmai továbbképzés munkanélküliek számára, különös tekintettel a tartósan munkanélküliekre;
- munkát kereső fiatalok támogatása;
- a munkaerőpiacról kikerült személyek integrálása;
- munkaerőpiaci esélyegyenlőség biztosítása;
- a munkaerő felkészítése az ipari ágazat átalakulására;
- a foglalkoztatás stabilizálása;
- az emberi erőforrás felhasználása a kutatás, tudomány és technológia területén;
- intézkedések a mezőgazdasági jövedelmek fenntartására, valamint a mezőgazdasági tevékenység fenntartása hegyvidéki és az elmaradott területeken;
- a mezőgazdaságban dolgozó fiatalok támogatása;
- a mezőgazdasági termelők szövetségei felállításának ösztönzése;
- a mezőgazdasági termékek diverzifikálása, minőségük javítása;
- mezőgazdasági infrastruktúra fejlesztése;
- turisztikai beruházások ösztönzése;
- intézkedések természeti katasztrófák megelőzésére, falvak újjáépítésére, a vidéki kulturális örökség megővése, erdőfejlesztés, környezetvédelem;
- a halászati flotta modernizációja;
- a vízgazdálkodás fejlesztése;
- egyes tengeri zónák védelme;
- halászati kikötők felszerelése;
- halászati termékek feldolgozása és kereskedelme;
- termékpromóció.

Az alábbi táblázat az 1., 4. és 5/b. prioritás végrehajtására a Strukturális Alapból nyújtott támogatások eloszlását szemlélteti:

Millió ECU (1994-es árakon)

A Strukturális Alap sajátos támogatási rendszere természetesen kialakította a támogatás-felvétel nemzeti mintáit is. Az angol kormányzat például az elmúlt években tudatosan törekedett két cél elérésére: egyrészt az Alapba befizetett angol hozzájárulás – lehetőleg pennyre azonos összegű – visszanyerésére, másrészt az Alap támogatásának

alapfinanszírozássá alakítására. Ebből a logikából következően a nemzeti kormányzatoknak mind nagyobb lehetősége lesz a helyi közigazgatások alapfinanszírozásából való kivonulásra, és saját központi erőforrásaik szelektív és minőségelvű átcsoportosítására.

Ugyanakkor a befizetések és kinyerések hozzávetőleges egyensúlya mély belső konfliktusokat takarhat, hiszen *más régiók* viselik az Európai Unió-tagság terheit, és megint mások részesednek azok előnyeiből. Az állami beavatkozás (például központi szociálpolitikai támogatások) mintájára gyakoriak lehetnek a félreértések és a pazarló felhasználás: Finnországban például a Helsinki-Turku-Tampere háromszög állítja elő a nemzeti össztermék meghatározó részét és fizeti az Unió hozzájárulását, ám a Strukturális Alap támogatásai következtében az Alaptól visszanyert pénzek az orosz határ menti és a lappföldi településeken jelennek meg – gyakran pazarló presztízsbetűhirdetések formájában. A presztízsbetűhirdetések fenntartása helyi erőből lehetetlen, ami – tekintve, hogy EU-támogatással épült objektumok bezárása meglehetősen nehéz politikai ügy – további kiadási spirálba kényszerítheti a központi költségvetést.

Az Unió támogatási rendszerének kötelező alapeleme a *kofinanszírozás*. Ez az elnyert támogatásokhoz kötelezően hozzárendelt saját források mennyiségét szabályozza. Az 1. prioritás hatálya alá eső régiókban az európai közösségi kofinanszírozás nem haladhatja meg a 75 %-ot. Az 1. prioritás hatálya alá eső, és a Kohéziós Alap támogatásában részesülő négy tagállamban (Spanyolország, Görögország, Írország és Portugália) ez az arány 80 %, a különösen elmaradott területeken 85 %. Egyéb prioritásként megjelölt célok esetében a maximális támogatási arány 50 %-os. A kofinanszírozás egyértelműen az aktív területfejlesztési politikával és fejlett regionális intézményrendszerrel rendelkező államoknak kedvez.

A kofinanszírozás Magyarországon még fel nem ismert hatása kettős jellegű: a kis volumenű, gyengén tervezett, ötletszerű és kevésbé támogatott helyi elképzeléseket – ellentétben a segélyként nyitott PHARE-pályázatok időszakával – "visszavonulásra" kényszeríti, a nagyobb tervek esetén pedig komoly helyi támogatást és gondos tervezést tesz szükségessé cserébe az Európai Unió támogatásának felhasználásáért.

A Kohéziós Alapok

A maastricht-i egyezmény értelmében létrehozott Kohéziós Alapok azokat a tagállamokat támogatják, amelyek bruttó nemzeti összterméke a közösségi átlag 90 %-át nem haladja meg, és amelyek felzárkózási programot dolgoznak ki. 1999-ig terjedően négy tagállam tartozik a meghatározás hatálya alá: Görögország, Spanyolország, Írország és Portugália. Az 1996-ban esedékes felülbíráskor a 90 %-os határt meghaladó tagállam nem részesül a támogatásból. Megjegyzendő, hogy valamennyi visegrádi állam az EU-határ alatt lévő, azaz csatlakozás esetén a felzárkóztatásra kötelezendőnek minősülne.

A fenti kritérium mellett a támogatásból részesülő tagállamnak a maastricht-i egyezmény 104 C pontjában szereplő gazdasági feltételeknek is eleget kell tennie, valamint a nagyarányú költségvetési hiány elkerülésére kell törekednie. Amennyiben valamelyik tagállamban nagyarányú költségvetési hiány keletkezik, az Alapok által támogatott programok leállíthatók. A támogatás felfüggesztése további döntésig érvényes. A Kohéziós Alapok két programtípust támogatnak:

- a közösségi politikai akarattal megegyező célú környezeti programot;

- a közösségi célokkal összhangban a szállítási infrastruktúra fejlesztését.

Ezenkívül a Kohéziós Alapok támogathatnak egyéb műszaki-technológiai programokat is.

A Kohéziós Alapoknak a kedvezményezett tagállamok közötti további felosztása, azaz a minimális és a maximális támogatás kijelölése a következőképpen történik az egyes államok lélekszáma, egy főre eső bruttó nemzeti össztermék-mutatója és alapterülete alapján:

Az EU regionális fejlesztési politikái és Magyarország

Az Európai Unió regionális fejlesztési programjaihoz való eredményes magyar kapcsolódás a következő szakaszokban igényel a korábbi hazai érdekérvényesítési gyakorlatnál nagyobb képzelőerőt:

- a projekttervezési szakaszban több ágazat érdekeit regionális szinten értelmes módon kell ötvözni, és az Unió prioritásaihoz igazítani;
- a projekttervezés és az Unió támogatásokhoz kötelezően csatolandó helyi erőforrás rész biztosítása a helyi-regionális társadalomban olyan kiválasztási eljárást tesz szükségessé, amely korábbi status quo-t és fejlesztési szemléletet sérthet;
- mind a tervezés, mind a brüsszeli elbírálás szakaszában megfelelő regionális és magyarországi érdekérvényesítő szervezetekre és eljárásokra van szükség;
- az elnyert támogatások felhasználásakor a vállalt feladatok végrehajtása a korábbinál komolyabb szervező és nyilvánosságteremtő munkát kíván majd meg.

Az Európai Unió tagállamainak felhasználói gyakorlata néhány sajátos helyi megoldást is lehetővé tesz. A befizetésen és visszaosztáson alapuló Unió finanszírozás akaratlanul is erősíti azokat a megközelítéseket, amelyek a befizetett pénzek visszanyerésére összpontosít. Tovább bonyolítja a dolgot, hogy az Unió Alapok az országok legfejlettebb régiói által befizetett forrásokat más – többnyire alulfejlett – régiók nagyon változó minőségű terveire utalják vissza. Ezt kivédendő felbukkan az a tagállami gyakorlat, amely a vonzó projekttervek mögött elsősorban helyi többlet-források szerzésének, és a helyi alpműködés finanszírozásának szolgálatába állítja az Unió erőforrásait, miközben a valóban minőségi fejlesztéseket továbbra is hazai forrásokból biztosítja. Feltételezhető, hogy a hazai gyakorlatot az Unió szakmai "húzóerejének", és helyenként sajátos igényelhetőségének egyidejű használata fogja jellemezni.

Összefoglalás

A hazai regionális fejlesztések és az önkormányzati rendszer beruházásigénye elkerülhetetlenné teszik az Európai Unió finanszírozási rendszeréhez való közeledést. Mivel ez egybeesik a csatlakozási tárgyalások – várhatóan hamarosan megkezdődő – folyamatával, korszakváltás várható az Unió és a magyar önkormányzatok viszonyában. A fordulat nyomán korábbi források szűnhetnek meg és újak nyílhatnak meg. Az új források két legjelentősebbike a Strukturális Alap és a Kohéziós Alapok.

A regionalitás hazai fejlődése és erősödése olyan jogi – és részben pénzügyi – keretek létrejöttéhez vezetett, amelyek képesek rácsatlakozni az Unió programjaira, és elvégezni azt a belső célmeghatározási, válogatási, érdekegyeztetési, pályázási és felhasználási munkát, amely a sikeres regionális részvételhez szükséges. Ez a képesség Magyarország egyik

versenyelőnyének számít a régió más országaihoz képest, ahol az önkormányzatiság elemeinek bevezetése még csak most folyik (Lengyelország, Románia), vagy éppen politikai tabutémának számít (Csehország, Szlovákia).

Az oktatás helyzete az Unió kihívások tükrében ellentmondásosnak tűnik. Az oktatásfejlesztés regionális értelemben a területfejlesztés, illetve az emberi erőforrás fejlesztésének része; helyi közösségek értelmes elvárásaihoz kötendő tevékenység. Noha ez némileg oldja az oktatás, mint elkülönült ágazat önálló működési logikáját, a folyamat – egyfajta kárpótlásként – fel is értékeli a képzés jelentőségét. Oktatás nélkül egyetlen területfejlesztési vagy emberi erőforrás fejlesztési program sem képzelhető el, és az Unió regionális programjai korábban nem ismert méretű erőforrást biztosíthatnak a hazai régiókban megfogalmazott célokra.

SETÉNYI JÁNOS

IRODALOM

Agenda 2000

CSITE ANDRÁS: *Vidékfejlesztési megközelítések Magyarországon 1970-1997. Az új regionális politika.* In: Szociológiai Szemle, 1997/1. sz. pp. 79-96.

1966. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

HORVÁTH GYULA: *Az európai integráció és a területi együttműködések hatása a piacgazdaságok regionális politikájára.* In: Tér és Társadalom, 1991/4. sz. pp. 51-68.

PÉTERI GÁBOR: *Oktatás az önkormányzati költségvetésben.* In: Educatio, 1995/1. sz.

STRUCTURAL FUNDS 1995: *Summary of the Annual Report. European Union – Regional Policy and Cohesion. European Commission, Directorate – General for Regional Policy and Cohesion.* Information Sheet, 1996.

VÁGI GÁBOR: *Versengés a fejlesztési forrásokért.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.

VÁGI GÁBOR: *Magunk uraim!* Gondolat, Budapest, 1991.